

Cuba y la Unión Europea: cinco años de diálogos frente a la hostilidad de Estados Unidos

Cuba and the European Union: Five Years of Dialogue Against US Hostility

MSc. Raynier Pellón Azopardo

Máster en Ciencias Históricas, Licenciado en Historia e investigador Auxiliar, Jefe del Proyecto de Investigación sobre las Relaciones Cuba-Unión Europea del Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI).

e-mail: raynier@cipi.cu

ray_pellon80@yahoo.es

Número ORCID: 000-002-4809-4232

Resumen:

El Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) que Cuba y la Unión Europea (UE) implementan desde el 2017, perduró frente a las medidas de coerción y aislamiento que la Administración Trump aplicó contra el pueblo cubano, y que Joe Biden mantiene con menoscabo del derecho internacional y de los europeos con intereses en la Isla. Ante las divergencias trasatlánticas referidas a Cuba decisores políticos, económicos y sectores de la sociedad civil en la UE y Estados Unidos (EE.UU.) se han preguntado: ¿cuáles han sido los resultados del ADPC?, ¿qué percepciones existen en la UE sobre el contexto interno cubano?, ¿Se abre un nuevo capítulo en la triangulación Cuba-UE-EE.UU.? Aunque un balance de corto plazo, el peculiar dinamismo de variables que impactan en las relaciones de Cuba y la UE, evidencia la importancia de evaluar los resultados del Acuerdo y avizorar las tendencias resultantes.

Palabras clave: Cuba-Unión Europea-Relación trasatlántica-Parlamento Europeo.

Abstract:

The Political Dialogue and Cooperation Agreement (ADPC) that Cuba and the European Union (EU) have implemented since 2017, survived in the face of the coercion and isolation measures that the Trump Administration applied against the Cuban people, and that Joe Biden maintains with detriment of international law and of Europeans with interests in the Island. Given the transatlantic differences regarding Cuba, political and economic decision-makers and sectors of civil society in the EU and the US have asked themselves: what have been the results of the ADPC? What perceptions exist in the EU about the Cuban internal context? Is a new chapter opening in the Cuba-EU-US triangulation? Although a short-term balance, the peculiar dynamism of variables that impact the relations between Cuba and the EU, shows the importance of evaluating the results of the Agreement and envisioning the resulting trends.

Key words: Cuba-European Union-Transatlantic Relationship-European Parliament.

Introducción

Las relaciones entre Cuba y la UE mantienen el rumbo que las partes pactaron en diciembre de 2016. El Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) entró en vigor en el 2017, y perduró frente a múltiples obstáculos, entre los que destacaron las medidas de coacción y aislamiento que el gobierno estadounidense aplicó contra el pueblo de Cuba, con menoscabo del derecho internacional y de los europeos con intereses en la Isla.

Tras años de tensiones Joe Biden aseguró, en la pasada Conferencia de Múnich: “La alianza trasatlántica ha vuelto” (Biden, 2021). En esa dirección y esperando abrir un nuevo capítulo de sus relaciones con la UE, Washington regresó al Acuerdo climático de París, y está dispuesto a retomar las negociaciones con Irán, pactos que Trump abandonó, dando la espalda a la alianza trasatlántica. Trump también revirtió la política cubana de Obama, e intensificó las divergencias con los aliados europeos que por décadas se han opuestos a la Ley Helms Burton de 1996, y además apuestan por la implementación del ADPC firmado con la Habana en diciembre de 2016.

Desde que el trascendental (ADPC) entrara en vigor, Cuba y la UE han mostraron la capacidad para avanzar en el cumplimiento de los objetivos pactados (Pellón, 2017). Desde el primer Consejo Conjunto, efectuado en Bruselas en mayo de 2018, se vienen exhibiendo resultados en materia de cooperación bilateral y se han cumplido los diálogos oficiales sobre derechos humanos, medidas coercitivas unilaterales, no proliferación, tráfico ilícito de armas ligeras y desarrollo sostenible.

Ante las divergencias trasatlánticas referidas a Cuba decisores políticos, económicos y sectores de la sociedad civil en la UE y EE.UU. se han preguntado: ¿cuáles han sido los resultados del ADPC?, ¿qué percepciones existen en la UE sobre el contexto interno cubano?, ¿Se abre un nuevo capítulo en la triangulación Cuba-UE-EE.UU.? Estas son algunas de las incógnitas que motivaron y rigieron la elaboración de este artículo. Aunque

un balance de corto plazo, el peculiar dinamismo de variables que impactan en las relaciones de Cuba y la UE, evidencia la importancia de evaluar los resultados del Acuerdo y avizorar las tendencias resultantes.

Un contexto interno e internacional particularmente cambiante

Las relaciones entre Cuba y la UE se desarrollan en medio de un contexto particularmente dinámico. Las tendencias que se identifican tanto al interior de estos actores, como en el escenario internacional con el que interactúan han influido, para bien o mal, en la evolución de las relaciones bilaterales y en la propia implementación del ADPC.

En ese orden destacan los cambios internos que vienen ejecutándose desde Cuba y en cuyo colofón se encuentra la nueva Constitución, aprobada popularmente en el 2019 con el 86,85% de los votos emitidos. Tomaron así rango y amparo constitucional muchos de los cambios que viene experimentando el modelo cubano en los últimos años (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2019).

Entre los cambios internos más observados desde Europa se encuentra el reconocimiento a la propiedad privada, y entre las formas no estatales que promueve el Modelo socialista cubano resaltan las vinculadas a la inversión extranjera directa, los contratos de asociación económica internacional, las empresas de propiedad mixta o totalmente extranjera. La unificación monetaria y cambiaria, implantada desde el 1ro de enero de 2021, fue otro paso decisivo en el ordenamiento del país, que además incluyó una mayor flexibilización en el mercado laboral cubano, y en la autonomía empresarial (Gaceta Oficial, 2021).

En el Capítulo IV de la Constitución de la República de Cuba se observan otras novedades que implican una mayor descentralización y autonomía en la gestión gubernamental, incentivando el dinamismo, las competencias y funcionamiento a

nivel provincial y municipal. La nueva Ley electoral, aprobada por el Parlamento cubano en julio de 2019, fue un paso clave en esa dirección (Gaceta Oficial, 2019). El 8vo. Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), efectuado durante los días 18 y 19 de abril, fue otros de los acontecimientos seguidos desde Europa. Desarrollado en un marco de estabilidad política y donde se produjo un cambio generacional en el liderazgo del Partido.

Como resultado de una mayor interacción con el escenario sociopolítico, económico, y civil cubano, las percepciones y reacciones que coexisten en la UE son heterogéneas.¹ Desde la Unión al menos hay tres enfoques, relativamente diferenciados entre sí, y que pueden influir en las proyecciones del Consejo, de la Comisión, y en el Parlamento Europeo. Estos modos de interpretar Cuba también repercuten en las relaciones que desarrollan actores económicos, políticos, y de la sociedad civil europea de manera relativamente independiente al entramado institucional comunitario —con sus contrapartes en la Isla.

El enfoque predominante en el Consejo² y en la Comisión Europea³ se ha traducido en un *compromiso constructivo*.⁴ Su percepción y proyección actual parte de dos factores objetivos. En primer lugar los condicionamientos y sanciones unilaterales practicadas contra Cuba, como instrumento para incrementar la influencia, impulsar intereses y valores comunitarios en la Isla fueron infructuosos. En segundo orden puede apreciarse que la actualización del modelo cubano termina impactando simultáneamente al conjunto de las relaciones sociales, los vínculos

interinstitucionales, las relaciones de propiedad, las mentalidades y la cultura cívica en la Isla (Hernández, 2014). Este es un contexto que asumen favorable y consecuentemente, acompañan el proceso, generando toda la interacción posible entre actores de la UE y el conjunto de la sociedad cubana. Esta percepción es compartida, en importante medida, por el Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas (S&D) en el Parlamento Europeo.⁵

Otros posicionamientos, encabezados por el Grupo del Partido Popular Europeo (PPE), han cuestionado la propia eficacia del ADPC y obstaculizado con cierta regularidad las tendencias constructivas. En su percepción sobre el contexto interno y el marco jurídico bilateral, el componente ideológico sigue desempeñando un papel fundamental. Bajo este sesgo se simplifican o tergiversan las concepciones sobre el ejercicio del poder político en Cuba, la legitimidad real del sistema existente y la apuesta consciente de la sociedad por construir un modelo socialista con características propias.

La Resolución del Parlamento Europeo, del 15 de noviembre de 2018, sobre la situación de los derechos humanos en Cuba (2018/2926(RSP)) evidenció este tipo de proyección y las divisiones que esta genera entre los grupos políticos y al interior de ellos, aprobada por 325 votos a favor, 240 en contra y 44 abstenciones. La mayor polarización se evidenció entre el PPE con 167 votos a favor y el (S&D) con 146 en contra. Luego se aprecian otros grupos con mayor disgregación interna, como el Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea (VERTS/ALE), con 22 votos a favor, 14 en contra y 11 abstenciones.

¹Las percepciones presentadas se apoyan fundamentalmente en un grupo de entrevistas que me ofrecieran funcionarios comunitarios y euro parlamentarios entre el 17 y el 28 de septiembre de 2018, en Bruselas. En el texto no aparecen citas textuales a solicitud de los entrevistados que prefirieron mantener el anonimato debido a sus responsabilidades.

²Integrado por representantes de los Estados miembros y de carácter intergubernamental.

³Poder ejecutivo de la UE.

⁴Compromiso constructivo: entendido como una cooperación sin condiciones previas (Ayuso y Gratiús, 2020).

⁵Las entrevistas realizadas a directivos del grupo parlamentario en el 2018 fueron ilustrativas al respecto.

En la Resolución (2018/2926(RSP) se enfatizó sobre los derechos que atribuyen los parlamentarios europeos a “(...)defensores de los derechos humanos y miembros de la oposición política en Cuba(...)” El alineamiento predominante de estos grupos con la política estadounidense, y con el cambio de régimen impuesto desde el exterior, es conocido en las instituciones de la UE, y compartido por miembros del Parlamento, aun teniendo conciencia de su carácter ilegítimo, ilegal y del rechazo mayoritario que generan en la población cubana (Pellón, 2015). El énfasis y apoyo recurrente de parlamentarios europeos a grupos u opositores en Cuba, evidencia más el doble rasero y el componente ideológico de su proyección, que el supuesto interés por defender los derechos humanos en Cuba. Al respecto, llama la atención que el PE otorgase el Premio Sájarov, dotado de 50 000 euros, a Payá en 2002, a las Damas de Blanco en 2005 y a Fariñas en 2010. Otras resoluciones condenatorias contra Cuba fueron aprobadas en el 2004, 2006, 2007 y 2010 (Carrillo, 2021). El foro

anticubano que el grupo conservador Renew Europe y el PPE organizaron en el Parlamento Europeo, en febrero de 2021, ilustró el mismo hilo conductor. Un escenario orquestado para promover una transición política en Cuba, impuesta y monitoreada desde el exterior.

Sobre el marco bilateral Cuba-UE y el escenario interno cubano debe considerarse un tercer enfoque que es defendido, en importante medida, por miembros del Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica (GUE-NGL). Entre sus miembros prevalece el apoyo a las bases y principios que recoge el ADPC. Al propio tiempo se observa con recelos la influencia que ejerce la UE, su promoción del modelo liberal como referente político, y cualquier intento solapado o explícito de subvertir el orden existente en Cuba. En el marco de una mayor sintonía ideológica y sentimientos de solidaridad para con Cuba y sus autoridades, entre fuerzas de este signo también pueden hallarse posiciones divergentes referidas al marco bilateral acordado entre Cuba y la

PARTIDO	POSITIVO	NEGATIVO	ABSTENCION
ALDE	54	2	2
ECR	55	0	0
EFDD	4	14	16
ENF	10	18	1
GUE/NGL	1	34	6
NI	5	12	1
PPE	167	0	0
S&D	7	146	6
VERTS/ALE	22	14	11

UE, o abiertos rechazos al curso de las transformaciones económicas y políticas que impulsa la sociedad cubana actualmente.⁶

Las tendencias respecto a Cuba son bien diversas en el entramado institucional europeo, y la importancia de su evolución radica en identificar cual es la posición predominante en cada momento; pues tras estas lógicas subyacen, en última instancia, los posicionamientos de actores clave en el Consejo, la Comisión o el Parlamento Europeo; así como sus proyecciones, que han oscilado entre las políticas de presión y el *compromiso constructivo* que hoy predomina.

Otra variable clave en la ecuación Cuba-UE es el contexto interno comunitario. En la práctica diversos asuntos domésticos y externos vienen alejando a América Latina y al Caribe en su escala de prioridades externas. La crisis sanitaria provocada por la COVID 19 se transformó aceleradamente en una recesión económica, que desbordó en el corto plazo las capacidades de la UE para alcanzar una respuesta concertada y estructural. La UE también afronta una compleja coyuntura política, marcada por el ascenso de fuerzas nacionalistas, de extrema derecha o euroescépticas que incrementa las tensiones entre los partidarios de profundizar la integración, y aquellos que promueven una lógica intergubernamental en la UE. Las desigualdades económicas, sociales y políticas entre los países y regiones de la UE son más visibles, y conducen a un redimensionamiento de las prioridades. El plan de recuperación para Europa pondera la “Europa verde y digital”, la ejecución de ambiciosos programas para la recuperación económica, y un enfoque que favorece la expansión fiscal y el endeudamiento común (Recovery Plan for Europe, 2021).

A estos asuntos se suman temas perentorios como la implementación de los acuerdos asociados al *Brexit*, las divergencias de distinta naturaleza con Rusia y China; así como, la necesidad

de recomponer la confianza en el entorno de la alianza trasatlántica, vulnerada en varios aspectos de la agenda internacional durante la administración Trump.

Este último elemento se mantiene como un tema sensible y de impacto para las relaciones entre Cuba y la UE. Bajo el eslogan *American First* ganaron visibilidad las divergencias trasatlánticas en diversos temas de la agenda bilateral e internacional. Al respecto sobresalieron los contenciosos referidos al acuerdo sobre cambio climático de París; —del cual EE.UU. se desentendió—, el boicot al acuerdo nuclear con Irán; que también generó inconvenientes a los socios comunitarios, las políticas unilaterales asociadas al conflicto israelo-palestino y el proteccionismo selectivo estadounidense en la esfera comercial. A estos asuntos se añaden la aplicación del Título III de la Ley Helms-Burton (LHB), engrosando las contradicciones tácticas entre la UE y EE.UU., y que interrumpió el entendimiento que estos rubricaron en 1998, basado en el cual los presidentes estadounidenses pospusieron la implementación del Título III semestralmente hasta el 2019.

El sector empresarial y financiero europeo vuelve a ser blanco de sanciones que no tienen bases en las leyes europeas, ni en las cubanas, y que violan normas básicas del derecho internacional (López-Levy, 2019). Se añade la posibilidad de que empresas europeas sean citadas a tribunales estadounidenses por no cumplir con las leyes estadounidenses. Bajo el estandarte de la Doctrina Monroe (1823), Trump no solo persiguió socavar el sistema político en Cuba, también pretendió minar la presencia europea, buscando que la UE acompañase tanto en contenido como en las formas las directrices de la Casa Blanca.

Esta tendencia ha sido rechazada desde la UE, sus Estados miembros y por la comunidad internacional. Al respecto, vale destacar la Declaración del Consejo de Asuntos Exteriores de la UE

⁶Las entrevistas realizadas a directivos del grupo parlamentario en el 2018 fueron ilustrativas al respecto.

contra la aplicación de medidas extraterritoriales del 8 de abril de 2019; la emisión de dos declaraciones conjuntas de la anterior Alta Representante Federica Mogherini con la Comisaria de Comercio y con la Canciller de Canadá del 17 de abril, oponiéndose a la aplicación del Título III. Los gobiernos de España, Reino Unido, Portugal y Francia también emitieron declaraciones de rechazo a la aplicación del Título III. El actual Alto representante de la Política Exterior UE, Josep Borrell, también instó al Presidente Joe Biden, a que elimine el bloqueo establecido contra Cuba y lamentó que la Administración Trump haya colocado a la Isla en la lista de países que apoyan el terrorismo (Borrell, 2021).

Es de esperar que la UE apueste por alcanzar una mayor sintonía táctica con la Administración Biden, en lo referido a su política cubana. La coincidencia de que el Consejo conjunto Cuba-UE celebraran una video conferencia, el 20 de enero de 2021, copresidida por el alto representante Borrell y el Ministro de Exteriores cubano, Bruno Rodríguez, el propio día que se oficializó el cambio de gobierno en la casa blanca, tuvo cierta carga simbólica y un presumible mensaje implícito.

Sin embargo, luego de los primeros 100 días del Gobierno de Biden, los actores europeos con presencia en Cuba siguen pagando el costo de la política extraterritorial estadounidense. Se mantienen vigentes las 243 medidas coercitivas del Bloque dispuestas por Trump, y por tanto está en vigor la directiva presidencial NSPM-5 titulada “Fortaleciendo la Política de EE. UU. hacia Cuba”, del 16 de junio de 2017 (Cabañas, 2021).

La UE apuesta por la instrumentación de medidas antidotos, evitando la comparecencia de empresas europeas en tribunales estadounidenses, pero sin resultados prácticos ante las sanciones que

pagan sus empresas por interactuar con Cuba. Entre las tendencias trasatlánticas, referidas a Cuba, es de esperar una mayor sintonía táctica entre EE.UU. y la proyección del Parlamento Europeo, particularmente visible en la promoción sesgada y el doble rasero asociado a la atención de los derechos humanos en Cuba. Al propio tiempo soslayan los resultados históricos y los derivados de la nueva Constitución cubana en materia de derechos humanos.

La política regional de la administración Biden tendrá que considerar la proyección hacia Cuba, con el compromiso inmediato de preparar la IX Cumbre de las Américas, y en medio de un reimpulso del progresismo en la región que, aún menos radical que en el pasado, estará dispuesto a poner en la agenda hemisférica la cuestión del bloqueo contra Cuba (López-Levy, 2021).

Asociado al contexto político internacional, también se vislumbra mayor sintonía estratégica de la UE y EE.UU. respecto a China y Rusia. En ese orden las alianzas que estos últimos tejen entre ellos o con terceros, —ya sean de índole económica, política, financiera, tecnológica o de seguridad— son percibidas desde Occidente como una amenaza, pues cuestionan en la praxis sus mecanismos de gobernanza y reconfiguran un balance de poder que a escala global muestra importantes signos de cambios. Por tratarse de actores clave en el sistema internacional, tales procesos impactan diversos espacios de los nexos bilaterales y multilaterales, incluso para un país como Cuba, no inmerso directamente en la confrontación.

Sin desconocer las variables de orden bilateral y su importancia, debemos añadir que las políticas de la UE y EE.UU.; así como, las de Rusia y China hacia Cuba forman parte de un tablero geoestratégico más amplio, que desborda el ámbito propiamente bilateral.⁷ Solo tras esta lógica es posible

⁷China es segundo socio comercial de Cuba, ha otorgado importantes líneas de créditos al país, mientras que Rusia también incrementa sus inversiones y relaciones comerciales con la Isla, particularmente en el sector del transporte, la energía, y la metalurgia. Las relaciones político diplomáticas con ambos actores se desarrollan al más alto nivel y evidencian una amplia coordinación y cooperación en asuntos internacionales.

interpretar el interés que despierta en las instituciones europeas, la presencia creciente de Rusia y China en Cuba.⁸

Diversificar los socios económicos constituye para Cuba un objetivo de primer orden, y una garantía para la soberanía del país. Responde al propósito de alcanzar un desarrollo sostenido y sustentable, que propicie mayor prosperidad a su población. Esta política también funciona como incentivo ante los actores que compiten —en igualdad de condiciones— por posicionarse económicamente en la Isla. Aunque no se han alcanzado los objetivos de inversión directa propuestos y este es un tema que también convoca al análisis interno, vale destacar que el proceso de inversión extranjera en Cuba no se detuvo durante la Administración Trump. Según el Ministro de Comercio Exterior y la Inversión cubano, entre 2018 y el 2019, se aprobaron negocios con compromisos de inversión por más de 4 500 millones, y en el primer semestre de 2019 se firmaron asociaciones por más de 1 300 millones (Malmierca, 2019).

Balance y tendencias en las relaciones bilaterales Cuba-UE

La implementación del ADPC ha permitido constatar la pertinencia de esta plataforma para la consecución de objetivos comunes y específicos de las partes.⁹

En virtud del Acuerdo las partes institucionalizaron el diálogo político de alto nivel en cinco áreas concretas: derechos humanos, medidas coercitivas unilaterales, no proliferación, tráfico ilícito de armas ligeras y desarrollo sostenible.

Cuba y la Unión Europea celebraron en abril de 2020 cinco años de la reanudación de su diálogo político, que ha tendido puentes entre Cuba y la UE, casi al mismo tiempo que Estados Unidos cercenaba los suyos. Los diálogos, efectuados sobre la

base del respeto mutuo, la igualdad soberana y la no injerencia en los asuntos internos, han contribuido un mejor entendimiento de las respectivas realidades y posiciones entre Cuba y la UE (UE y MINREX, 2021).

Todos los diálogos políticos fueron precedidos por encuentros de la sociedad civil cubana y europea (Navarro, 2019). Este acontecimiento vino a desmitificar visiones sesgadas que sobre la sociedad civil cubana han existido en la UE, evidenciándose en este caso una composición amplia y diversa de actores civiles, cuya legítima participación en los destinos económicos, políticos, sociales y culturales de Cuba son crecientes y significativos. Los espacios y formas que hoy tienen las sociedades de ambas partes para interactuar, bajo el amparo del ADPC, son fuentes inestimables de consensos, de mutuo aprendizaje, e intercambios de buenas prácticas.

En materia de derechos humanos subsisten profundas diferencias de posiciones y enfoques. Sin embargo, desde la ronda de diálogo efectuada en octubre de 2018 —primera que se realizó después de entrar en vigor del ADPC— también reflejó un tratamiento más equilibrado entre los derechos civiles, económicos, sociales y culturales. Ambas partes compartieron sus preocupaciones sobre asuntos acontecidos en esta materia a ambos lados del atlántico y se interesaron por un tratamiento eficaz, constructivo y no discriminatorio del tema. Requisitos imprescindibles para avanzar en la cooperación bilateral y multilateral; pero sobre todo pasos esenciales para generar un clima de mutua confianza.

De los diálogos también se traslucen áreas de sintonía y potencialidades para la cooperación. Entre ellas aparecen el combate a la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas; la seguridad y protección del medio ambiente; enfrentamiento

⁸Puede interpretarse de las entrevistas realizadas a funcionarios y parlamentarios europeo en el 2018, que la presencia de Rusia y China en la Isla es un tema de interés para la UE.

⁹La implementación del ADPC mantiene una condición parcial y temporal en tanto no se haya ratificado por los 27 Estados miembros de la UE.

a la discriminación racial, xenofobia e intolerancia relacionada; derechos de la mujer, infantil y de género. En este último, el 8 de octubre de 2018, se produjo el primer seminario de su tipo, en el que representantes de ONG cubanas y europeas intercambiaron puntos de vista, en particular sobre temas de igualdad de género y LGBTI.

La participación de la UE en la estrategia de desarrollo cubana sigue siendo significativa, y evidencia la posibilidad de forjar una relación mutuamente beneficiosa y de largo plazo, con resultados concretos en materia comercial, de cooperación, e inversión. Sin embargo, diversos factores entre los que destacan el reforzamiento del cerco estadounidense contra Cuba, y los impactos económicos derivados de la pandemia por Covid 19, han tenido un impacto negativo para nuestras relaciones, y visibilizan una tendencia que ya era negativa antes de 2017.

En materia comercial la UE representó en 2016 más del 80% del intercambio cubano con Europa. Entre 2015 y 2016 hubo una reducción del 8% en el intercambio comercial, con una disminución del 20% de las exportaciones cubanas y un 10% de las importaciones. En ese orden se afectaron particularmente las exportaciones de la industria tabacalera, los productos de la pesca, el café tostado, la manteca de cacao, los jugos de fruta, los aceites esenciales, las confecciones textiles, entre otros (MINCEX, 2017).

En el 2018 también se apreció una disminución de las exportaciones cubanas respecto al 2017. Según el Informe “Cuba: relaciones económicas internacionales” de la Red de Oficinas Económicas y Comerciales de España, el intercambio comercial con países de la UE indicó entre 2018 y 2019 una reducción de las exportaciones a Cuba del 2 % y en el 2020 del 31%. Las importaciones de Cuba entre el 2018 y el 2019 aumentaron un 13%, y en 2020 un 5% (Red de Oficinas Económicas y Comercio de España, 2020).

La UE sigue siendo un importante socio comercial de Cuba, representa casi un tercio del total de

intercambios del país, con un peso cardinal de España, que entre los miembros UE concentra prácticamente el 45%. Mantiene un superávit comercial con Cuba en mercancías: 1 096 millones de euros en 2020 según datos europeos. Asimismo, la UE se mantiene como el primer lugar en la lista de inversores en Cuba, concentrándose en sectores estratégicos como el turismo, la industria, el transporte, la energía, la industria alimentaria, y la minería.

Cuba y la UE también han reafirmado la voluntad de cooperar, de acuerdo con sus respectivas capacidades, en el Programa de Desarrollo Sostenible 2030. Convergen en la necesidad de alcanzar un desarrollo equilibrado, tanto en la esfera económica, como en la social y la ambiental. Entre los ejes transversales y estratégicos de la cooperación aparecen el desarrollo sostenible, la dimensión de género, la creación de capacidades nacionales, la buena gobernanza, los derechos humanos, y la gestión del conocimiento.

En el periodo 2014-2020 se implementaron con eficacia los proyectos de cooperación comunitarios previstos para Cuba (MINREX, 2021 a). Apoyados en el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) y su reglamento, la UE figuró como el principal donante de cooperación en la Isla. Se aprobó un Convenio de Financiación y Proyectos de cooperación entre la República de Cuba y la Unión Europea (UE), por valor de 61 500 000 (millones de euros).

El Programa Indicativo Multianual (PIM) se conformó acorde con las prioridades planteadas por Cuba, y se concentró en tres sectores clave: entendido como el sector uno, fue asignado un fondo de 19,65 millones de euros a la seguridad alimentaria y la agricultura sostenible, el segundo sector correspondiente a las energías renovables tuvo asignado un monto de 18 millones y un tercer ámbito estuvo dedicado a la modernización económica (MINCEX, 2017). Resultó ilustrativa la donación de cuatro millones de euros, anunciada por el Comisario de Cooperación Internacional y Desarrollo de la UE, utilizados

para implementar una ventanilla única que proporciona mayor dinamismo en la gestión del comercio y de las inversiones en la Isla (Mimica, 2019).

Otras áreas también fueron objeto de la cooperación comunitaria, entre los que estuvo prevención de catástrofes, la digitalización y el gobierno electrónico, así como el apoyo a la sociedad civil. En este último ámbito se incrementaron los intercambios de expertos, y la cooperación universitaria a través del programa Erasmus +.

Igualmente siguen existiendo potencialidades para el fortalecimiento de los vínculos bilaterales entre Cuba y los Estados miembros de la UE. Cuba desarrolla acciones de cooperación para el desarrollo con 22 Estados miembros y mantiene mecanismos de consultas políticas entre Cancillerías con 26 de ellos. En el orden bilateral destaca por su creciente pragmatismo el gobierno español; cuya proyección tiende a una concepción de Estado, más coherente en sus instrumentos y objetivos estratégicos. La visita del rey y jefe de Estado español, a propósito del 500 aniversario de La Habana, constituyó un paso clave en esa dirección. Sin embargo, el ascenso de la derecha y extrema derecha a distintos niveles en el panorama político español puede impactar negativamente este escenario, aumentando las presiones y la retórica agresiva desde las filas de Partido Popular, en la oposición.

En el terreno de la cooperación, a partir de un nuevo marco multianual (2021-2025) podrían verse afectados progresivamente los fondos destinados a Cuba. Este posible escenario constituiría un obstáculo adicional. Sin embargo, también se observan potencialidades en la descentralización de la cooperación y su gestión. El ADPC contempla la participación de instituciones gubernamentales, autoridades locales, organizaciones internacionales, agencias de desarrollo de los Estados miembros y de la propia sociedad civil.

Al propio tiempo las potencialidades existentes en materia de cooperación, comercio e inversión entre Cuba y la UE se ven obstaculizadas por factores de distinta naturaleza. Entre ellos aparecen los problemas del contexto interno cubano, asociados al retraso coyuntural en los pagos a proveedores, el burocratismo que impide ser proactivos en la concreción de negocios, la insuficiente capacitación de empresarios y del sector financiero para decidir oportunamente de cara al capital y en el marco de las distintas modalidades ya aprobadas para la inversión extranjera directa (IED) (MINREX, 2021 b).

Tales problemas son referidos y afrontados desde el máximo nivel gubernamental, estatal y legislativo en Cuba. En junio de 2018 el Presidente Díaz-Canel orientó un análisis para dilucidar qué cuestiones internas limitan las IED y las exportaciones.¹⁰ Con el objetivo de acelerar los procesos de aprobación de los negocios y lograr mayor flexibilidad en los mecanismos que para ello se emplean, también fueron actualizadas las normas para la inversión extranjera. Como resultado debe esperarse mayor transparencia de cara a las contrapartes, ganándose claridad sobre los niveles de aprobación, el tiempo requerido para emitir una respuesta, y los criterios para considerar o no una propuesta inversionista, de cooperación o comercial. La unificación monetaria y cambiaria, un asunto anhelado por los actores europeos con intereses económicos en la Isla, también fue un paso coherente frente al objetivo de transparentar la contabilidad de las empresas y propiciar el crecimiento económico en la Isla (Bacaria y Eloi, 2020)

Otras cuestiones, asociadas a las normativas comunitarias, tienen un impacto negativo en diversos ámbitos del vínculo bilateral. El paulatino fortalecimiento de la gobernanza económica en la UE conduce a una mayor rigurosidad en las normas de acceso, protección del mercado europeo

¹⁰Retomó así las consideraciones de Raúl Castro cuando instó a dinamizar la inversión extranjera, acabar con las dilaciones excesivas en los procesos negociadores y a despojarse de falsos temores hacia el capital externo.

y aumento de las exigencias para sus inversiones. Desde el 2014 Cuba dejó de beneficiarse del Sistema Generalizado de Preferencias comunitarios, lo cual respondió a su condición de país de renta intermedia en la franja superior. Este factor, unido a la inexistencia de un acuerdo marco de tipo comercial continúa impactando negativamente.

Conclusiones

La implementación del ADPC constata la posibilidad de avanzar en una relación mutuamente beneficiosa, y de largo plazo, aún entre actores que tienen grandes asimetrías y claras diferencias políticas.

Entre las variables clave de la relación Cuba-UE se mantiene la propia ratificación del ADPC a nivel de los parlamentos nacionales, la impronta del nuevo Alto Representante, las tendencias predominantes en el Parlamento Europeo y el dinamismo en las relaciones de Cuba con los Estados miembros de la UE.

En el orden económico se mantiene la estructura de los intercambios comerciales con una tendencia, en el corto plazo, hacia la disminución de los flujos, tanto por las disponibilidades financieras y de productos exportables por parte de Cuba, como a la disponibilidad de créditos por parte de los países miembros, en un entorno bilateral sensiblemente afectado por los efectos de la pandemia por Covid 19 y por las medidas de coerción estadounidenses contra Cuba. La capacidad cubana para llevar a cabo la actualización y ordenamiento de su modelo, seguirá siendo una variable clave.

El rol de determinadas personalidades dentro del entramado institucional comunitario sigue siendo esencial, y en ese orden vuela a ser fundamental la figura del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE.¹¹ La responsabilidad recae en el social demócrata y ex Ministro de Exteriores español, Josep Borrell. Su proyección estará permeada en primer lugar de las prioridades comunitarias, sin que existan necesariamente mimetismos provenientes de su agenda española. Sin embargo, su filiación política y lógico arraigo nacional indican más una continuidad que una ruptura con respecto a su predecesora; la italiana Federica Mogherini. Como tendencia ya se observa mayor atención sobre los temas latinoamericanos y en ese contexto, el impulso del marco bilateral concertado entre Cuba y la UE.

Fomentar el intercambio de información, con énfasis en la creación de vínculos duraderos entre las comunidades científicas de las partes también constituirá un paso indispensable; tanto en el marco de la relación bilateral, como para un acompañamiento respetuoso en la actualización del modelo económico y social cubano.

En el contexto de una renovada cooperación, las relaciones entre Cuba y la UE afrontan a corto plazo un escenario interno, bilateral e internacional complejo. EE.UU. sigue apostando por una política fracasada y la posibilidad de renovar la confianza con su aliado trasatlántico, UE, sigue siendo una página pendiente, de un libro que está por escribirse. ■

¹¹Cargo que incluye la vicepresidencia de la Comisión Europea y preside los Consejos de Política Exterior de la Unión.

Referencias bibliográficas

- Ayuso, A. y S. Gratius (2020): “Las respuestas de la Unión Europea a las transiciones inversas en Cuba y Venezuela”, *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol. 9, p. 104 (3/6/2021), <https://journals.umcs.pl/al/article/view/10950>.
- Asamblea Nacional del Poder Popular (2019): Comisión Electoral Nacional informa resultados finales del Referendo Constitucional (8/6/2021), <https://www.parlamentocubano.gob.cu/index.php/comision-electoral-nacional-informa-resultados-finales-del-referendo-constitucional/>.
- Bacaria, J. & S. Eloi (2020): “La transformación de la economía cubana, frente al acuerdo de diálogo político y cooperación entre la Unión Europea y Cuba”, *Foro Europa Cuba* (3/6/2021), https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/project_papers/foro_europa_cuba_jean_monet_network.
- Biden, J. (2021): “Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich” Security Conference. Documento digital (3/6/2021), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at->.
- Borrell, Josep (2021): Agradece Parlamento de Cuba mediación ante presidente de EE.UU. (8/6/2021), <https://www.prensa-latina.cu/index.php?o=rn&id=439700>.
- Cabaña, J. R. (2021): “Una mirada desde Cuba a los 100 primeros días de Joe Biden”, *Publicaciones*, Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI), La Habana (28/5/2021), <http://www.cipi.cu>.
- Gaceta Oficial (2019): Ley Electoral. Ministerio de Justicia, La Habana (24/4/2021), www.gacetaoficial.gob.cu.
- Gaceta Oficial (2021): Unificación monetaria y cambiaria. Ministerio de Justicia, La Habana (21/5/2021), www.gacetaoficial.gob.cu/es/unificacion-monetaria.
- Hernández, R. (2014): “Demografía política e institucionalidad. Apuntes sociológicos sobre las estructuras políticas en Cuba”, *La pupila insomne* (27/5/2021), <http://lapupilainsomne.wordpress.com>.
- Carrillo Ramírez, L. (2021): El silencio del parlamento europeo (2), *Publicaciones*, Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI), La Habana, Cuba (28/5/2021), <http://www.cipi.cu>.
- Lopez Levy, A. (2019): Cuba y el gobierno de Trum: Retorno al conflicto e implicaciones para la relación triangular con Europa. Análisis Carolina. Documento digital (24/2/2020), <http://anuariocidob.org/pildoras/>.
- Lopez Levy, A. (2021): Cuba 2021: Reto sanitario, reforma económica y relaciones con Estados Unidos (27/5/2021), www.fundacioncarolina.es
- Malmierca, R. (2019): Foro Cuba negocios. La Habana (27/6/2020), www.mincex.gob.cu.
- Mímica, N. (2019): Foro de Negocios Cuba: Unión Europea otorga cuatro millones de euros para la creación de ventanilla única (2/6/2021), www.cubadebate.cu.
- MIRENX (2021 a): Especialista de la UE en la Dirección Europa Canadá. Talle: Variables clave en el escenario UE. Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI), La Habana.
- MINREX (2021 b): Inversión extranjera en Cuba, obstáculos y progresos (8/6/2021), <http://misiones.minrex.gob.cu/es/articulo/inversion-extranjera-en-cuba-obstaculos-y-progresos>.
- MINCEX (2017): República de Cuba. Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera. Dirección de Política Comercial con Europa. Informe Europa. La Habana.
- Navarro, A. (2019): Discurso pronunciado por el Sr. Alberto Navarro, Embajador de la Unión Europea en Cuba, en recepción ofrecida con motivo de la celebración del 9 de mayo, Día de Europa (2019), <http://eas.europa.eu>.
- Parlamento Europeo (2018): (2018/2926-RSP), www.europarl.europa.eu.
- Parlamento Europeo (2018): RC-B8-0528/2018, www.europarl.europa.eu.
- Pellón, R. (2015): Convergencias de EE.UU. y sus aliados trasatlánticos respecto a Cuba ¿cambio o continuidad? *Revista de Estudios Estratégicos*, No. 03, Primer semestre, pp.123-137 (18/8/2020), www.cipi.cu.
- Pellón, R. (2017): Retos y oportunidades en la implementación del nuevo acuerdo de diálogo y cooperación con la UE: Una mirada desde Cuba. CIDOB. edicions. Nueva etapa entre Cuba y la UE: Escenarios de futuro (8/3/2021), www.cidob.org.
- Red de Oficinas Económicas y Comercio de España (2020). Cuba. Relaciones económicas internacionales. Documento digital (25/2/2021), <https://www.icex.es>.
- Recovery Plan for Europe (2021): Web Oficial de la UE (3/6/2021), https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en.

UE-MINREX: Notas informativas sobre los diálogos, Cubaminrex, <http://www.minrex.gob.cu/>; European Unión External Action, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en.

Otras fuentes consultadas

Inversión extranjera en Cuba, obstáculos y progresos (8/6/ 2021), <http://misiones.minrex.gob.cu/es/articulo/inversion-extranjera-en-cuba-obstaculos-y-progresos>.

MINREX (2016): Raúl convoca a seguir avanzando en la conceptualización de nuestro modelo económico y social (17/3/2020), <http://misiones.minrex.gob.cu/es/articulo/raul-convoca-seguir-avanzando-en-la-conceptualizacion-de-nuestro-modelo-economico-y-social>.